



# CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

AÑO 1992 - NUMERO 8

**JUAN ANTONIO CARRILLO SALCEDO**

El mantenimiento de la paz en las Cartas de las Naciones Unidas

**JUAN IGNACIO LOPEZ DE CHICHERI Y SAINZ**

Las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz

**JOSE JUSTE RUIZ**

Características de los conflictos susceptibles de ser resueltos mediante operaciones para el mantenimiento de la paz: De Corea a Yugoslavia

**ARACELI MANGAS MARTIN**

Incidencia de los conflictos armados internos en la paz mundial; De la sociedad de las naciones a la organización de las Naciones Unidas

**PEDRO PITARCH BARTOLOME**

El rompecabezas de la seguridad europea

**CARLES CASAJUANA PALET**

La política exterior española y las operaciones de mantenimiento de la paz

**ATILANO HINOJOSA GALINDO**

La Guardia Civil y el moderno concepto de la Defensa Nacional

**FRANCISCO MORALES UTRABO**

Las fuerzas policiales en las operaciones de mantenimiento de la paz

**ELICIO CASAS NAVAS**

La Jefatura del Estado en el ordenamiento constitucional español

**FRANÇOIS DIEU**

A propósito de la tercera Fuerza: Gendarmería y mantenimiento del orden contribución al estudio de la especificidad del mantenimiento del orden gendármico

**RICHARD MAPSTONE**

Soldados en una sociedad dividida: Las actitudes de soldados en Irlanda del Norte

**MAGDALENA CEBALLOS ZAMORANO**

La percepción policial de la problemática relacionada con las drogodependencias

**MARIA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA - SAGRARIO MORAN BLANCO**

El Perú de Sendero Luminoso

**FRANCISCO ALONSO PEREZ**

Comentarios a la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana

**JOSE PEÑA GONZALEZ**

Manuel Azaña: Vigencia de un pensamiento



## CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

### COORDINACION:

Oficina de Relaciones Informativas y Sociales.

### CONSEJO DE REDACCION:

María Esther Fernández Inigo.  
Benito Monzón Montero.  
Angel Luis Ruiz Yravedra.  
Maximiliano Lasén Paz.  
Gonzalo Jar Couselo.  
Joaquín Barreira Rodríguez.  
Miguel López Corral.

### DISEÑO Y CONFECCION:

Francisco Martín Cejudo.

### ADMINISTRACION Y DISTRIBUCION:

Revista Profesional.

### UNIDAD EDITORA:

Centro de Publicaciones.  
Ministerio del Interior.

### AUTORA Y PROPIETARIA:

Dirección General de la Guardia Civil.

Depósito Legal: M-16131-1989

I.S.S.N.: 84-505-8574-0

NIPO: 126-92-003-5

### DIRECCION Y ADMINISTRACION:

Guzmán el Bueno, 110.  
28003 MADRID.

Teléfonos: 234 20 00 - 234 32 00  
Ext. 3493

### SUSCRIPCION:

Miembros de la Guardia Civil:  
Dos números anuales 1.200 pesetas.

### Particulares:

Dos números anuales 1.500 pesetas.

I.V.A. y gastos de envío incluidos.

Asociación Pro Huérfanos Guardia Civil  
(Imprenta-Escuela)  
Príncipe de Vergara, 248 - 28016 MADRID

Número 8 - 1992

## SUMARIO

	Pág.
■ <b>JUAN ANTONIO CARRILLO SALCEDO:</b> El mantenimiento de la paz en las Cartas de las Naciones Unidas .....	5
■ <b>JUAN IGNACIO LOPEZ DE CHICHERI Y SAINZ:</b> Las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz .....	11
■ <b>JOSE JUSTE RUIZ:</b> Características de los conflictos susceptibles de ser resueltos mediante operaciones para el mantenimiento de la paz: De Corea a Yugoslavia .....	19
■ <b>ARACELI MANGAS MARTIN:</b> Incidencia de los conflictos armados internos en la paz mundial: De la sociedad de las naciones a la Organización de las Naciones Unidas .....	33
■ <b>PEDRO PITARCH BARTOLOME:</b> El rompecabezas de la seguridad europea .....	45
■ <b>CARLES CASAJUANA PALET:</b> La política exterior española y las operaciones de mantenimiento de la paz .....	51
■ <b>ATILANO HINOJOSA GALINDO:</b> La Guardia Civil y el moderno concepto de la Defensa Nacional....	57
■ <b>FRANCISCO MORALES UTRABO:</b> Las fuerzas policiales en las operaciones de mantenimiento de la paz .....	67
■ <b>ELICIO CASAS NAVAS:</b> La Jefatura del Estado en el ordenamiento constitucional español .....	79
■ <b>FRANÇOIS DIEU:</b> A propósito de la tercera Fuerza: Gendarmería y mantenimiento del orden contribución al estudio de la especificidad del mantenimiento del orden gendármico .....	95
■ <b>RICHARD MAPSTONE:</b> Soldados en una sociedad dividida: Las actitudes de soldados en Irlanda del Norte .....	107
■ <b>MAGDALENA CEBALLOS ZAMORANO:</b> La percepción policial de la problemática relacionada con las drogodependencias .....	115
■ <b>MARIA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA - SAGRARIO MORAN BLANCO:</b> El Perú de Sendero Luminoso .....	125
■ <b>FRANCISCO ALONSO PEREZ:</b> Comentarios a la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana .....	141
■ <b>JOSE PEÑA GONZALEZ:</b> Manuel Azaña: Vigencia de un pensamiento .....	161

La Revista Cuadernos de la Guardia Civil no se responsabiliza de las opiniones contenidas en los artículos firmados.

ARACELI MANGAS MARTIN

Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad  
de Salamanca

# **INCIDENCIA DE LOS CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS EN LA PAZ MUNDIAL: DE LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES A LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS**

## **INTRODUCCION**

Posiblemente la Historia de la Humanidad nunca haya conocido tantos conflictos armados internos como en este siglo. Cada año que transcurre va añadiendo nuevos lugares en los que la sociedad civil se desgarrá entre acciones armadas organizadas y de carácter colectivo.

Unos ochenta conflictos armados internos se han sucedido a lo largo de este siglo XX, de los cuales más de medio centenar han tenido lugar después de 1945. Sólo en los últimos años, por ejemplo, desde 1980 a 1993, se han mantenido activos simultáneamente entre veinte y treinta. Quiero insistir en estas pavorosas cifras del siglo XX, pues este es el siglo en el que la Humanidad, entre los años veinte a treinta, proscribió la guerra entre Estados y consagra esta prohibición del uso o amenaza de la fuerza armada en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas. Lo cierto es que desde 1945 hasta ahora, y de modo especial en los últimos quince años, las guerras entre los Estados han sido escasas. Pero los conflictos armados internos se han multiplicado espectacularmente.

Ciertamente, este conjunto de acontecimientos bélicos no han irrumpido sorpresivamente en nuestro siglo. El devenir histórico no se teje en compartimentos estancos. Los conflictos armados de nuestros días tuvieron un negro preludio en el siglo XIX en guerras civiles como la de secesión americana, las sucesivas guerras civiles en Italia, las tres guerras civiles de España (las guerras carlistas), la Comuna de París, las complejas guerras desencadenadas por los movimientos nacionalistas en Europa oriental y las convulsiones generalizadas en toda Europa por los movimientos sociales en las últimas décadas del siglo XIX. Pero aún así las guerras entre Estados tuvieron una clara preponderancia cuantitativa y cualitativa en el siglo XIX.

## LA ACCIÓN DE LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES (1919-1939)

### 1. La relativa importancia de los conflictos armados internos en esta época.

El punto de partida de la agobiante violencia interna de nuestros días se sitúa al término de la Primera Guerra Mundial y bajo el primer sistema de institucionalización de las relaciones internacionales instrumentado por el Pacto de la Sociedad de las Naciones (organización antecesora de la ONU). La Sociedad de las Naciones, creada en el Tratado de Versalles en 1919, fue la primera organización internacional de vocación política general. Sus fines eran lograr la paz, la seguridad y la cooperación internacional. Pero justamente durante el período de vida de la Sociedad de las Naciones se acumulan las guerras, las guerras civiles y las guerras entre Estados.

La Sociedad de las Naciones no pudo evitar guerras internacionales como la de Polonia y la URSS (1918-1920), Afganistán y Gran Bretaña (1919), Rumanía y Hungría (1919-1920), Grecia y Turquía (1919-1922), Polonia y Lituania (1920), Paraguay y Bolivia (1930-35), Perú y Colombia (1932-34), Italia y Etiopía (1935-37), Alemania y Austria (1936), Alemania y Checoslovaquia (1939), Italia y Albania (1939), Alemania y Polonia (1939) y en su conjunto la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, en la época de la Sociedad de las Naciones el número de guerras civiles es todavía muy inferior. Ahora bien, las guerras civiles del período de entreguerras como la guerra civil en la Unión Soviética, en Hungría, en España y en China, aparecen envueltas por

vez primera en las ideologías internacionalistas o totalitarias.

### 2. No intervención en asuntos internos de los Estados y Derecho Internacional.

Como en toda organización internacional, sus tareas y sus fines se desenvuelven en el marco de las competencias que los Estados miembros le reconocen. Las organizaciones internacionales deben, pues, utilizar sus competencias y alcanzar los fines para las que han sido creadas, pero también respetar la soberanía de los Estados para determinar libremente su autoorganización y decidir sobre sus asuntos internos. Sin duda, es un equilibrio difícil de lograr en algunas situaciones, como por ejemplo, ante una guerra civil o un conflicto armado interno.

La norma delimitadora de la actuación de aquella organización internacional en relación con los asuntos internos de los Estados era el artículo 15.8 del Pacto: "Si alguna de las Partes pretendiere, y el Consejo lo reconociese así, que la controversia versa sobre una cuestión que el Derecho Internacional deja a la competencia exclusiva de esta Parte, el Consejo lo hará constar en un informe, pero sin recomendar ninguna solución".

Según este precepto los asuntos internos de un Estado correspondían a la competencia exclusiva del Estado en cuestión y desautorizaba al Consejo de la Sociedad de las Naciones para deliberar y decidir en esa materia. Pero lo importante de ese precepto es que no dejaba a la discreción del Estado afectado si la cuestión era o no de su competencia soberana. Al contrario, era el Consejo de órgano que tenía que reconocer si era un asunto interno o de interés para la Comunidad internacional; y, además, el criterio diferenciador residía en el Derecho Internacional. Sólo a la luz de Derecho Internacional, y no del derecho interno, se debía determinar si el asunto era de los que "el Derecho Internacional deja a la competencia exclusiva" del Estado. Ciertamente, si un asunto interno recae o no en la jurisdicción interna es una cuestión esencialmente relativa, como ha señalado la jurisprudencia internacional, que depende del grado de desarrollo de las relaciones internacionales.

El profesor Roberto Mésa ha dicho que la Sociedad de las Naciones supuso un progreso, teórico, frente a los defensores a ultranza de la soberanía intacta; pero este progreso fue inoperante pues su ideario se basaba en el equilibrio de fuerzas, como mostró la decisión de las potencias europeas de "no intervención"

en la guerra civil española. Es lo que se denominaría más tarde "la doctrina Halifax" (Declaración de Lord Halifax ante el Consejo de la Sociedad en mayo de 1939) basada en una deducción, hoy reprochable jurídica y éticamente, del derecho que tiene todo Estado de determinar su forma de gobierno, lo que justificaría el principio de no intervención en guerras civiles o deber de abstenerse de ejercer presión sobre cualquiera de las partes.

## LOS CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS A PARTIR DE 1945

A partir de 1945, en la "era de las Naciones Unidas" las guerras civiles han desbordado la conflictividad internacional. Entre 1945 y 1970 se recuerdan conflictos armados internos (de cierta entidad) como los de Grecia, Filipinas, India, Malasia, Muscat y Oman, Vietnam, Indonesia, Pakistán, Venezuela, Bolivia, Colombia, Paraguay, Cuba, Guatemala, República Dominicana, Camerún, Congo, Yemen, Jordania, Nigeria e Irán. Estos conflictos terminaron, pero en algunos de esos Estados surgieron o renacieron nuevos conflictos armados.

Después en los años setenta se iniciaron numerosos conflictos armados internos, muchos de los cuales continúan como los de Filipinas, Tailandia, Birmania, Pakistán, Laos, Afganistán, Sri Lanka —antiguo Ceylán—, Líbano, Siria, Irak, Irán, Sudán, Chad, Angola, Uganda, Somalia, Guatemala, Honduras y Colombia. A su vez, en los últimos años se han iniciado y continúan los conflictos armados en Perú (1980), Surinam (1986), Liberia (1990), Ruanda-Burundi (1991), Azerbaiyán (1990), Moldavia (1991), Georgia (1991), ex Yugoslavia (la rebelión de los croatas en 1991 hasta su independencia en enero de 1992 fue una guerra civil y, además, el conflicto en el interior de Bosnia es otra guerra civil).

El contrapunto a tanta violencia nueva se sitúa en los conflictos armados terminados en los últimos años: Yemen del Norte (1988), Etiopía (1962-1991), Mozambique (1978-1990), Nicaragua (1981-1991), El Salvador (1977-1992), Camboya (1975-1992, aunque no se ha erradicado la violencia esporádica de los jemerés rojos). También se dio por terminado en 1991 el conflicto interno en Angola, pero de nuevo en 1993 el grupo rebelde UNITA ha desencadenado las hostilidades.

Los conflictos armados sin carácter internacional han alcanzado un pavoroso record sobre las guerras entre Estados: según datos del Comité Internacional de la Cruz Roja, de

cada cien personas muertas desde 1945 en guerras, ochenta fueron víctimas de guerras civiles y solo veinte en guerras internacionales (ODDH/SR 23, 17.2.1975).

Es desconcertante y desesperanzador constatar que en las décadas de los ochenta y noventa, o simplemente en 1993, se desarrollan más conflictos que entre 1945-1970. Algunos de esos conflictos armados internos, por la intensidad y la generalidad del enfrentamiento armado, junto al carácter abierto de las hostilidades, son identificables como guerras civiles clásicas. Pero la gran mayoría de los conflictos armados internos actuales son guerras casi olvidadas entre nosotros; en algunos, los combates y acciones armadas son intermitentes o esporádicos, o son de baja intensidad. Su fisonomía es muy diferente a la de las guerras civiles clásicas, pero producen centenares de víctimas al año. Hay que reconocer que la crueldad y la violencia de tantos conflictos internos causa indiferencia o es simplemente desconocida para la opinión pública; son guerras ocultas o despreciadas por los medios de comunicación.

Obsérvese también que la noción de conflicto armado interno es muy amplia en el Derecho Internacional Humanitario. Lo que importa es que en el conflicto armado interno se configure una **parte contendiente** frente al gobierno establecido o frente a otra parte contendiente (los enfrentamientos entre las facciones libanesas o entre azéres y armenios en la ex URSS); esa o esas partes contendientes sostienen una lucha armada de carácter colectivo, presentan una organización y una cierta capacidad de control, de mando y disciplina sobre ese colectivo armado. Ciertamente, la intensidad de las hostilidades no es relevante para considerar la existencia del conflicto armado interno. Sin embargo, si puede ser determinante la intensidad y la gravedad de los combates para decidir si el régimen jurídico aplicable será el general a todo conflicto armado interno, es decir, el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra o, por el contrario, habrá de aplicarse un régimen detallado y protector (el Protocolo adicional II de 1977).

Desde luego, no hay causas únicas ni explicaciones lineales para este azote que tiene su marco geo-político en el Tercer Mundo. Las circunstancias de cada sociedad en conflicto armado interno son muy diversas y las causas muy complejas. Parece un denominador común de casi todos los conflictos armados internos el enfrentamiento ideológico provocado en nuestro siglo por las grandes ideologías totalitarias

y la política de bloques seguida hasta 1989 por las dos Grandes Potencias con sus secuelas bien conocidas: una política de seguridad exterior extensiva y el establecimiento de zonas de influencia. Las dos grandes potencias han fomentado la subversión, el caos social, el empobrecimiento económico y el desgobierno en aquellas circunstancias políticas que no le eran favorables dando lugar a unas condiciones que impulsaban a la acción armada fustigando o destruyendo el gobierno establecido: unas veces apoyaban al gobierno que servía a sus intereses político-económicos o socavaban al gobierno ideológicamente contrario y ayudaban a la fuerza insurgente en cualquier parte del mundo.

También la posesión y control del poder nuclear les han impedido toda confrontación directa desplazando hacia "la periferia" ese enfrentamiento. Igualmente han contribuido al fomento de los enfrentamientos civiles la prohibición del uso y amenaza de fuerza armada entre Estados: como los Estados ya no pueden hacer lícitamente la guerra abierta entre sí, inflaman las causas endógenas de enfrentamiento o simplemente las crean de forma artificial en otras sociedades mediante las agresiones indirectas, las acciones subversivas y la desestabilización política. Las grandes potencias han reconducido la estrategia de su enfrentamiento dinamizando problemas internos e interviniendo en asuntos internos de otros Estados y consiguiendo, en definitiva, a través del enfrentamiento armado entre los grupos nacionales representativos de sus ideologías las mismas finalidades por medios menos peligrosos.

Tampoco es ajeno al fenómeno bélico el resurgimiento de la noción de guerras justas, el fanatismo religioso, racial y cultural y, de forma muy especial, las circunstancias mismas de la descolonización con su cortejo de nuevos Estados en contacto con las dificultades de la construcción nacional y el subdesarrollo económico y social.

En efecto, si esos factores internacionales pueden empujar hacia la guerra civil, únicamente los factores político-económicos locales son determinantes para el estallido de un conflicto armado interno. La guerra civil solo surge en un caldo de cultivo inflamable por sí mismo: en sociedades donde la miseria y la explotación económica es irremediable por vías pacíficas, en sociedades dominadas por regímenes políticos dictatoriales. La casi totalidad de los países que sufren o han sufrido conflictos armados internos son sistemas represivos e intolerantes

que no ofrecen cauces políticos y jurídicos para las reivindicaciones sociales, económicas y políticas de sus pueblos. Raramente un conflicto armado interno prende en una sociedad que respete el pluralismo político y los derechos humanos.

## LA ACCION DE LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS ASUNTOS INTERNOS DE LOS ESTADOS

Es innegable que cuando se analiza cualquier ámbito de actuación de la ONU, hay un **antes** y un **después** de 1989. El enfrentamiento ideológico bipolar ha impedido a la ONU desarrollar todas sus potencialidades, tanto en el orden político como jurídico, y de forma evidente ha hipotecado su acción ante cualquier conflicto armado, interno o internacional. El nacimiento y el sistema mismo de la ONU está marcado por el entendimiento entre las Grandes Potencias. Sin su consenso no es posible la paz y la seguridad internacionales. De ahí que, a raíz del Acuerdo de 8 de diciembre de 1987 entre los EEUU y la antigua URSS para la eliminación de las armas nucleares de alcance medio e intermedio, se inicia el entendimiento entre ambos países para ir poniendo fin a conflictos como los de Angola, Mozambique, Afganistán, Yemen, Etiopía, Nicaragua y Camboya.

Por otro lado, hay que reconocer desde un punto de vista jurídico-internacional que la Carta de las Naciones Unidas no ofrece las mismas facilidades **teóricas** que el texto de la Sociedad de las Naciones. En efecto, el artículo 2.7 de la Carta establece que "Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos internos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo...; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII" (este capítulo se refiere a las acciones en caso de amenazas a la paz).

Es la fórmula ideada para encontrar el equilibrio entre la soberanía de los Estados miembros y los fines de la Organización, más concretamente su propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, dicho artículo 2.7 no tiene la buena factura técnico-jurídica ni es tan progresivo como lo era el artículo 15.8 del Pacto de la Sociedad de las Naciones. Puede observarse que deja fuera

del sistema de solución pacífica "los asuntos internos", los cuales no se verán sometidos a los medios pacíficos de solución a los que se refiere el artículo 2.3 de la Carta.

La cuestión que se plantea entonces es la noción de "asuntos internos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados" y su criterio diferenciador, así como el órgano investido de poder para determinar si ese asunto interno constituye una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales que justifique la acción coercitiva de la ONU. Y el problema es que, a diferencia de lo que sucedía en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, no se ha explicitado el órgano (entonces, el Consejo) ni el criterio para saber la extensión de la noción de asuntos internos ni el ordenamiento que deslinda los intereses para evitar que la voluntad interesada y parcial del Estado afectado haga la calificación de la situación.

Lo cierto es que cada vez que en un órgano de una institución internacional (Asamblea General, Consejo de Seguridad o Comisión de Derechos Humanos de la ONU) los Estados se interesan por una situación de conflicto interno, o de violación de derechos humanos en otro Estado miembro, éste suele negar la competencia al órgano y a la organización internacional para deliberar sobre lo que considera sus asuntos internos. Entonces, el resto de Estados debe centrar su interés en las consecuencias que ese conflicto interno pueda tener para la paz mundial. En el seno de la ONU, a tenor del artículo 2.7 de la Carta, sólo cuando un asunto, aunque sea esencialmente interno, afecte a la paz y seguridad internacionales, a este bien común de la Humanidad, sólo entonces está facultada para **intervenir** en los asuntos internos del Estado.

Claro que habría que distinguir entre la intervención del Consejo de Seguridad con su autoridad coercitiva, a la que se refiere el artículo 2.7 para aquellas situaciones que ponen en peligro la paz mundial, que son las que nos interesan en este estudio, de otras situaciones internas, que aunque no pongan en peligro la paz mundial, pueden interesar legítimamente a la Comunidad Internacional a través de las organizaciones internacionales. Así, ningún precepto prohíbe a la Asamblea General o a la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de la ONU (o a cualquier otra organización internacional universal o regional) deliberar y aprobar resoluciones o recomendaciones, relativas a la protección de derechos humanos (por ejemplo, sobre Cuba, Perú, etc.).

Por otra parte, ya se interese por un conflicto interno una organización regional o el Consejo de Seguridad de la ONU, en ningún caso implica la modificación de la naturaleza jurídica del conflicto: seguirá siendo un conflicto armado interno al que se le aplican las normas humanitarias propias de estos conflictos y no el conjunto de Convenios de La Haya sobre el derecho de la guerra y de Ginebra sobre derecho humanitario. Por este motivo, está injustificado el temor de los Estados a que una organización internacional, y especialmente la ONU, pueda transformar la naturaleza del conflicto; su interés está plenamente justificado en Derecho pues los Estados encomiendan a organizaciones como la ONU "realizar la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales" (artículo 1.3 de la Carta). Una vez clarificada esta cuestión volvamos sobre la **intervención** del Consejo de Seguridad cuyo fundamento jurídico está en el último párrafo del artículo 2.7 y en el capítulo VII de la Carta de la ONU.

Importa, pues, resaltar que, a pesar de los defectos técnicos del artículo 2.7 de la Carta, la definición de lo que es un asunto interno de **interés internacional** depende, también en el marco del Derecho Internacional actual, no del juicio discrecional del Estado sino de los órganos internacionales. Y, que a diferencia de lo que sucedía en la Sociedad de las Naciones hasta 1939, desde 1945 los Estados aceptan en el citado artículo 2.7 de la Carta que si un asunto interno (como un conflicto armado interno) pudiera poner en peligro la paz y seguridad internacionales, se convierte en un **asunto internacional** (E. CASTREN), (aunque no debe confundirse con un conflicto armado internacional), y los Estados aceptan que el Consejo de Seguridad utilice todos los poderes coercitivos, incluso los que requieren un uso de fuerza armada, para restablecer la paz y seguridad internacionales.

En palabras de R. MESA, se tiene que reconocer la evidencia de un hecho: para que una organización internacional no solo exista, sino que también sea eficaz, ha de tener un grado de libertad activa más amplio que el poseído por sus miembros. No puede ser concebida una organización internacional como un instrumento político al servicio de los fines de los Estados, sino que éstos son los colaboradores y, en cierto modo, los ejecutores de los más altos fines de la organización.

## LA ACTUACION DE LA ONU EN DIVERSOS CONFLICTOS INTERNOS ANTES DE 1989

Aunque han sido muy numerosos los conflictos armados internos, la ONU no ha tenido siempre una actuación firme, conforme a sus responsabilidades, debido a que, como ya he señalado, una buena parte de los conflictos armados internos se produjeron en un ambiente de enfrentamiento ideológico bipolar, que atenazaba cualquier solución colectiva e institucionalizada. Sin embargo, en algún caso, como el del Congo (1960), la ONU, a pesar de que el conflicto estaba inmerso en la política de bloques, pudo llevar a cabo algunas acciones encaminadas a controlar y apaciguar el conflicto armado. En esta ocasión, el Presidente de la República y el del Gobierno congoleño solicitaron al Secretario General de la ONU (el sueco Dag Hammarskjöld) ayuda militar. El Consejo de Seguridad autorizó al Secretario General que adoptase, mediante Resolución 143 de 14-7-1960, "en consulta con el Gobierno del Congo, las medidas necesarias para proporcionar a ese Gobierno, la asistencia militar que necesite... hasta el momento en que ese Gobierno pueda cumplir por sí mismo sus tareas".

En el conflicto de Chipre (1964), fuera del enfrentamiento entre bloques, la iniciativa fue tomada por el Consejo de Seguridad consultando a Chipre y a los Estados interesados (Reino Unido, Grecia y Turquía). El cometido de las tropas enviadas era y es (permanecen allí desde entonces) "realizar el máximo esfuerzo para evitar que se reanude la lucha y, cuando sea necesario, contribuir a mantener y restaurar la ley y el orden y volver a la normalidad" (Resolución 186 y 198/1964).

Obsérvese que sólo en dos conflictos armados internos fue capaz de actuar, y de actuar al más bajo nivel de sus posibilidades, mediante fuerzas de interposición cuyas misiones se limitan a operaciones de vigilancia, seguridad o policía. La política de bloques seguida por EEUU y la ex URSS impidió a la organización adoptar medidas en tantos y tantos conflictos de esas décadas como los enumerados anteriormente. Sólo recordaré, por todos ellos, la guerra civil en Camboya: el genocidio cometido por los jermes rojos contra su propio pueblo fue tolerado y ocultado por los Estados Unidos y los países occidentales, además del Gobierno chino, y ha sido protegido y reconocido —en alianza con los monárquicos partidarios del príncipe Norodom Sihanuk— sólo porque aquel grupo

armado era enemigo de los grupos comunistas aliados de Vietnam y la URSS. Y la ONU, compuesta de Estados, se inhibió del más trágico conflicto armado interno de este siglo.

De los dos conflictos armados internos en los que la ONU intervino hasta 1989 se pueden extraer, sino unas pautas debido a la escasa práctica, al menos unas líneas de la conducta de la ONU: el Consejo de Seguridad interviene cuando constata un peligro de internacionalización del conflicto; en segundo lugar, cuando hay un alto grado de riesgo para la población civil, aunque en esos dos conflictos (congoleño y chipriota) no se puede decir que las violaciones a los derechos humanos fueran el aspecto más destacado de las dos situaciones. Sin duda, la población civil era víctima de la violencia generalizada y sufría las consecuencias de esos conflictos armados pero no era la "víctima rehén" del conflicto (algo que sí ocurrió en el de Camboya). En tercer lugar, el Consejo cuenta con el consentimiento del Estado afectado, aunque la iniciativa la tome el Consejo mismo.

## LA ACTUACION DE LA ONU EN LOS CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS DESPUES DE 1989

Ya he señalado que la distensión entre los bloques tiene su punto de partida en el acuerdo de diciembre de 1987 sobre eliminación de las fuerzas nucleares de alcance intermedio de base terrestre. Uno de los primeros efectos sobre los conflictos internos existentes de aquel entendimiento fue el acuerdo de Nueva York de 1988 entre Angola, Cuba y Sudáfrica, con la mediación de EEUU que establecía un plan general de paz para Angola y Namibia, en el que se sitúa la decisión del Consejo de Seguridad (Resolución 435/1978) de enviar a Angola una misión para verificar la salida del personal militar cubano (esta operación de mantenimiento de la paz —OMP— se denominó UNAVEM y en ella intervinieron las FFAA de España). También se envió a Namibia un Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el período transitorio (Resolución 632/1989), en el que también participó España, cuya misión era vigilar y apoyar el cumplimiento de las medidas del plan de independencia entre las cuales estaba el mantenimiento del cese del fuego y la celebración de unas elecciones libres.

Parecido marco político tiene la creación de ONUCA (Grupo de Observación de las NU para Centroamérica, a cuyo mando estuvo el Teniente

General español don Agustín Quesada): varios Estados, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua llegan a un acuerdo, conjuntamente con el Secretario General de la ONU, para la pacificación de la región y, de modo especial, de Nicaragua. Según la Resolución 644 (1989) que creó ONUCA, su misión es vigilar el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares de la región y la no utilización del territorio de un Estado para egredir a otro. Además de las Fuerzas de ONUCA, desplegadas desde diciembre de 1989, desde julio de 1991 se inició la misión de ONUSAL con militares objetivos, pero dirigidos especialmente para El Salvador. En ambos contingentes ha habido una relevante presencia de las FFAA españolas.

Un caso algo diferente a todos los anteriores es el envío de una misión de observación a Haití, con el consentimiento del Gobierno haitiano, para vigilar la pureza del proceso electoral en 1990 (ONUVEH, desde octubre de 1990 hasta enero de 1991). Claro que, resulta sorprendente la inhibición de la ONU cuando se produjo el golpe de Estado que derrocó al Presidente Aristide.

En todos estos casos se dan unas características próximas: se trata de misiones de observación y vigilancia, pero no de separación de fuerzas (como en el Congo o Chipre o en otras misiones en conflictos internacionales); son misiones con un personal reducido y actividad relativamente concreta y dinámica. Su función no es la interpretación como durante la guerra fría a fin de paralizar un conflicto y evitar la confrontación entre las grandes potencias; su misión es activa y se les exige que cooperen para crear las condiciones para la solución de los conflictos y lograr un clima de tolerancia y respeto que asegure la conciliación nacional. Por ello, estas misiones son posibles en conflictos en los que las partes contendientes desean ponerles fin y desean esta presencia internacional que les ayuda a crear las condiciones para que la paz arraigue.

Estas OMP's han demostrado que han sido una forma eficaz para la ONU de contribuir al entendimiento entre las partes contendientes, cuando éstas buscan de buena fe una solución al conflicto armado interno pero no pueden crear por sí mismas las condiciones de confianza necesarias para superar el conflicto.

Otra actuación muy relevante ha sido el envío a Camboya en 1991, primero, de una misión preparatoria de vigilancia del cese del fuego y, después, en 1992 de un gran contingente de Fuerzas (más de 22.000 personas) que constituyen la Autoridad Provisional de las NU en

Camboya (APRONUC, Resolución 745/1992) encargada de desarmar a los contendientes y de conducir al país a unas elecciones libres en 1993. Se puede decir que se dan las circunstancias anteriores, salvo la dimensión de las Fuerzas desplegadas. Hay un entendimiento entre las Partes contendientes (el Gobierno de Kampuchea, los monárquicos del Príncipe Sihanuk, los jermes rojos y el grupo anticomunista del Frente Nacional de Liberación del Pueblo Jemer —FNLPK—) y Estados interesados (Vietnam) cristalizado en los Acuerdos de París de 23 de octubre de 1991.

En todos estos conflictos armados internos el riesgo para la paz mundial era evidente, pues aunque se desvanecían las causas y las circunstancias de la política de bloques, en el interior de esas sociedades, ya fuera en África, en Asia o en América, persistían las causas endógenas del enfrentamiento civil (falta de democracia, violaciones masivas de los derechos humanos, miseria económica) y el mito o utopía ideológica había prendido hondamente entre el sufrimiento de esos pueblos. En todos esos conflictos la internacionalización era del dominio público: consejeros americanos y cubanos, además de la ayuda financiera y en armamento, en el conflicto de Centroamérica junto a la utilización del territorio de algún Estado para agredir otros. La presencia de tropas cubanas y sudafricanas en Angola. La presencia de tropas vietnamitas en Camboya y el apoyo de China a las fuerzas opositoras. Ciertamente, el caso haitiano no se puede decir que reuniera los riesgos de internacionalización.

Igualmente, en todos estos conflictos, como ya sucediera en los del Congo y Chipre, la ONU obtuvo el consentimiento del Gobierno establecido para llevar a cabo la operación de interposición o de prevención. Desde luego, lo que se puede constatar en estas operaciones es que el consentimiento del gobierno establecido ha jugado un papel importante; como ha señalado BENOUNA, hasta 1991 (acción en el Kurdistán iraquí) se consideraba necesario en la ejecución de tales acciones el consentimiento del gobierno, aunque la necesidad de obtener ese consentimiento no tenga fundamento en la Carta de las NU.

Ahora bien, el hecho de que todos estos conflictos armados internos supusieran un riesgo evidente para la paz mundial no llevó al Consejo de Seguridad a utilizar sus poderes coercitivos conforme a lo previsto en el artículo 2.7 de la Carta y al Capítulo VII. Ninguna de esas acciones toman como base jurídica intervenir, sin más, en un asunto interno de interés inter-

nacional por la amenaza a la paz y seguridad internacionales. Al contrario, dándose en casi todas esas circunstancias de riesgo para la paz mundial, cuando la ONU interviene en los conflictos internos citados lo hace **con el consentimiento** no sólo del Gobierno establecido, sino de la **otra** parte contendiente (las guerrillas y sus organizaciones políticas) para ayudarles a encontrar una solución al conflicto.

## LAS ACCIONES DE LA ONU SIN EL CONSENTIMIENTO DEL GOBIERNO: ¿DEBER DE INJERENCIA?

El punto de inflexión en esta materia lo constituye la Resolución 688 de 5 de abril de 1991, adoptada por el Consejo de Seguridad relativa a la protección de la población kurda en Iraq. El Consejo de Seguridad constata la existencia de actos de represión perpetrados contra la población iraquí, incluidos los kurdos, ocasionando sufrimientos humanos de gran magnitud. El peligro para la paz y seguridad internacionales proviene, en opinión del Consejo, de la corriente masiva de refugiados hacia las fronteras de Turquía y de Iraq, los cuales habían hecho llegar al Consejo su inquietud, así como Francia.

Sin embargo, para algunos analistas estas alusiones al peligro para la paz mundial son un pretexto y la alusión al artículo 2.7 se justifica porque el Consejo recomienda la apertura de un diálogo entre el Gobierno y **todos** los ciudadanos iraquíes (G. GAJA). La verdadera razón y fundamento de esta intervención estribó en la violación masiva de derechos humanos y en el inminente y especial peligro para la vida de centenares de miles de personas huyendo por las montañas en condiciones climatológicas adversas y perseguidas por un ejército que acaba de sufrir una humillante derrota y utilizaba todos los medios bélicos a su alcance contra la población civil. Su incidencia en la paz mundial era sólo relativa, aunque no irrelevante, si lo comparamos con el peligro de aniquilación y de sufrimientos indecibles para la población civil. La violación masiva de los derechos humanos no es pues un asunto interno, sino por sí mismo de interés internacional que legitima la acción del Consejo, incida poco o mucho en la paz mundial.

Además, cuando se iniciaron estos hechos las organizaciones humanitarias internacionales ofrecieron sus servicios al Gobierno iraquí para ayudar a la población civil y proveerles de alimentos, servicios médicos, instalaciones para

su refugio, etc., y el Gobierno iraquí les negó la entrada. Cuando esto sucede, cuando un Gobierno no es capaz de ofrecer la ayuda necesaria a la población desasistida, tiene la obligación de aceptar los socorros internacionales. La Comunidad Internacional no puede quedar impasible ante la negativa de un Gobierno a asistir a su población (a la que directamente persigue y causa estos sufrimientos) y la negativa a admitir cualquier ayuda humanitaria internacional de organizaciones como el CICR o el ACNUR. El Consejo insistió en su Resolución 688 en que Iraq debía conceder a las organizaciones humanitarias acceso inmediato a todos los que necesitaran ayuda en todo el territorio de Iraq y encargó al Secretario General que organizase esa ayuda urgente entre la población desplazada, al tiempo que hacía un llamamiento a todos los Estados y organizaciones humanitarias para que contribuyesen a esas actividades de socorro. Varios Estados respondieron (incluso se adelantaron) a este llamamiento y enviaron socorros a la población kurda junto a la protección militar necesaria para proceder a la distribución de la ayuda humanitaria. Poco después tomaron el relevo a los contingentes nacionales (de Estados Unidos, Francia, Reino Unido, España, etc.) la operación PROVIDE CONFORT (abril de 1991) directamente coordinada por el Secretario General de la ONU.

## LA ACTUACION EN EL CONFLICTO BALCANICO Y EN SOMALIA

El conflicto en la antigua Yugoslavia ha sido y es muy complejo. En su inicio, en las regiones de Eslovenia (donde apenas duró unos días) y Croacia en el verano de 1991, fue un conflicto armado interno; incluso lo seguía siendo en ese año a pesar del acuerdo de 27-11-1991 entre las autoridades federales y representantes de Croacia y Serbia de aplicar las disposiciones humanitarias relativas a la protección de las víctimas contenidas en los cuatro convenios de Ginebra de 1949 y en el Protocolo adicional I de 1977. Como es sabido, las partes contendientes en un conflicto armado pueden acordar aplicar normas más protectoras (artículo 3 común a los Convenios de Ginebra). También la Resolución 713 del Consejo de Seguridad de 25 de septiembre de 1991 mediante la que se decreta el embargo general y completo de armamentos, basada en el capítulo VII, sigue enmarcando el conflicto como interno, aunque

reconozca el derecho de los yugoslavos a decidir su futuro y exige una solución pacífica. Y pocos días después, a petición de las autoridades federales acuerda el envío de una OMP con la misión de vigilar el cese el fuego (la lista interminable de ceses el fuego), separar a las partes y distribuir la ayuda humanitaria; en estas Res. 721 y 724 de 27-11-91 y de 15-12-1991, respectivamente, ya habla de "partes yugoslavas" y de "pueblos yugoslavos". Pero a partir del 15-1-1992 Eslovenia y Croacia eran reconocidos como Estados independientes y posteriormente ingresaban en Naciones Unidas. El conflicto dejaba de ser, desde un punto de vista jurídico, un conflicto interno; por otra parte, las hostilidades fueron disminuyendo y se aumentó la presencia de Fuerzas de Protección (FORPRONU) con misiones de verificación y enlace.

Pero otro estallaba abruptamente y con una violencia y desprecio hacia la vida humana desconocida en Europa desde la Segunda Guerra Mundial: el conflicto en Bosnia-Herzegovina. Pero este conflicto, aun a pesar del reconocimiento internacional de Bosnia, es un conflicto aparentemente interno, pues es un enfrentamiento entre las comunidades étnicas en el interior de Bosnia, aunque con unos elementos claros de internacionalización por el apoyo de todo orden que ofrecen Croacia y, de forma especial, Serbia, a sus respectivos grupos étnicos asentados en Bosnia. Lo que importa del conflicto interno en Croacia; primero, como ahora en Bosnia es que ambos han puesto en serio peligro la paz en Europa. Claro que habría que señalar que no sólo la acción de NU, a través del despliegue de importantes contingentes en Bosnia, ha impedido la extensión del conflicto, además de salvar y asistir a las poblaciones aisladas, sino posiblemente la asistencia de la Comunidad Europea ha evitado los alineamientos seculares que el "avispero" de los Balcanes ha originado desde el siglo pasado. Mientras el Reino Unido y Francia por un lado, más Rusia, por otro, han desactivado sus tradicionales alianzas con Serbia, sólo Alemania ha mantenido operativas sus viejas alianzas con eslovenos y croatas (de Croacia o de Bosnia), propiciando un conflicto que bien pudo cooperar a evitar. Pero lo que es innegable es que la mitificación del nacionalismo en los Balcanes (en realidad, en cualquier parte) conduce a la intolerancia y al odio encarnizado.

Las acciones salvajes de las distintas facciones en Bosnia-Herzegovina llevaron al Consejo de Seguridad a aprobar la Res. 770 (1992) en la que se insta a los Estados a que tomen **todas las medidas necesarias** para facilitar, en co-

ordinación con las NU, el suministro de la ayuda por las organizaciones humanitarias a Sarajevo y todas las demás zonas de Bosnia en que sea necesaria. Esta Resolución prevé el despliegue de la fuerza armada de los Estados miembros de la ONU que estén dispuestos a desplazar tropas a fin de proteger y hacer llegar la ayuda humanitaria a la población civil. Esta Resolución, como la adoptada en el caso kurdo, se basa en los poderes del Consejo en caso de amenaza a la paz (capítulo VII de la Carta), a diferencia de otras Resoluciones sobre envío de contingentes en el marco de OMP's que no se fundan directamente en los poderes coercitivos del Consejo de Seguridad. Desde luego, nadie discute que la guerra de Bosnia es un conflicto armado internacional disfrazado de guerra civil y que amenaza la estabilidad de Centroeuropa. Otra puntualización que requiere la actuación de la ONU en Bosnia es la relativa a la petición del gobierno de Bosnia de ayuda (no así de las otras partes contendientes), lo que constituye un matiz diferente a la actuación en el caso iraquí (Kurdistan).

Otro caso paradigmático de la acción de NU en los últimos tiempos se da en el conflicto de Somalia. El Gobierno de Somalia solicitó al Secretario General y al Consejo de Seguridad que examinase su situación ante las pérdidas masivas de vidas humanas por el conflicto interno y el Consejo ordenó, fundando sus poderes en el capítulo VII (amenazas a la paz), el embargo general y completo del suministro de armas y equipos militares (Res. 733 de 23-1-1992). En esa misma resolución se pide a todas las partes respeto y cooperación con el personal enviado para suministrar ayuda humanitaria y respeto a las reglas de derecho internacional relativas a la protección de las poblaciones civiles.

Después se ha seguido toda una larga serie de resoluciones reiterando parecidos llamamientos en favor de las víctimas de este conflicto hasta que la presión de las conciencias, a las que no han sido ajenos los medios de comunicación y diversas organizaciones humanitarias, han llevado al Consejo de Seguridad a aprobar la Res. 794 de 3-12-1992 en la que constata la "indole extraordinaria" que había alcanzado esa tragedia humana y la exigencia de una respuesta inmediata y excepcional. Todo conflicto armado interno es trágico; pero los caracteres del conflicto somalí son algo más especiales que otros. Las partes contendientes son muy numerosas, enfrentadas entre sí, indisciplinadas y ajenas a normas elementales de comportamiento en el combate y con las víctimas. Se



venían apoderando de la ayuda humanitaria destinada a la población civil, que soportaba la sequía, las enfermedades, el hambre y la guerra misma ante la pasividad de las distintas bandas armadas. Los muertos por inanición eran decenas y decenas cada día.

Pues bien, el Consejo de Seguridad considera que esa situación de tragedia humana constituye una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales y legitima la acción emprendida en Somalia. Se observa que no es el conflicto armado en sí mismo, aunque éste indudablemente es el causante de la tragedia, el que mueve a la intervención del Consejo, sino el desprecio a la vida y a la dignidad de centenares de miles de víctimas. Son las violaciones generalizadas del derecho humanitario, los actos y amenazas de violencia contra el personal que participa lícitamente en las actividades de socorro humanitario: ataques deliberados contra no combatientes, envíos de socorros y vehículos, así como instalaciones de servicios médicos y de socorro, y la obstaculización de la entrega de alimentos y suministros médicos esenciales para la supervivencia de la población civil; el saqueo de suministros de socorro destinados a la población que sufre hambre, el ataque a aviones y buques que llevaban suministros de socorro humanitario y el ataque a las fuerzas de vigilancia de la ONU (ONUSOM, Res. 775/1992).

El Consejo concluye que esta situación es "intolerable" y que las medidas adoptadas hasta ahora no han dado la "respuesta adecuada a la tragedia" por lo que decide establecer las condiciones necesarias de un ambiente seguro para las operaciones de socorro. El consejo considera que la asistencia humanitaria es una condición previa para el objetivo último por el que debe velar: la paz, la seguridad y el orden público. Además de ordenar el cese el fuego de todas las partes, movimientos y facciones, se exige el fin a cualesquiera transgresiones de derecho humanitario, el respeto y la colaboración con los esfuerzos de NU, los organismos especializados y las organizaciones humanitarias, incluidas las fuerzas militares autorizadas a desplegarse en Somalia.

En efecto, el apartado 10 de la Res. 794 (1992), autoriza al Secretario General y a los Estados miembros, en consulta con aquél, para que empleen **todos los medios necesarios** a fin de restablecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro en Somalia. Esa misma expresión ("todos los medios necesarios") fue la utilizada en la Res. 678 (1990) que autorizó a los Estados miembros

al uso de la fuerza para expulsar al invasor iraquí y restablecer la soberanía e integridad territorial de Kuwait. En el siguiente apartado apela directamente al envío de fuerzas militares **de los Estados** (a diferencia de las fuerzas de observación y vigilancia de la ONUSOM), así como al envío de otras contribuciones en efectivo o en especie. Es evidente, que a diferencia de la autorización para expulsar a Iraq de Kuwait, en esta Resolución sobre Somalia, como las relativas a Bosnia y al Kurdistan, el llamamiento a los Estados para que empleen los medios necesarios está estrictamente relacionado con la finalidad humanitaria: el despliegue militar autorizado es de protección de los convoyes de ayuda y de garantía de su distribución entre la población civil y, en modo alguno, autoriza a utilizar la fuerza contra las partes contendientes.

El fundamento de la autorización del Consejo para que los Estados envíen y desplieguen fuerzas militares en el territorio de otro Estado para asegurar la asistencia humanitaria, pudiendo hacer uso de la fuerza para tal fin —como ha sucedido en el caso somalí—, reside en el capítulo VII de la Carta. El Consejo enmarca esta autorización del uso de la fuerza y el despliegue de contingentes nacionales en Somalia en los poderes que los Estados le han reconocido en la Carta: es la institución que tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales, y la situación somalí, al transgredir ampliamente el derecho humanitario, constituye una amenaza a la paz.

Otro aspecto importante de esta Resolución es que no menciona el consentimiento o la autorización del Gobierno somalí (por otra parte, inexistente de facto o poco representativo). Ya he señalado que cuando actúa con fundamento en sus poderes en caso de amenaza a la paz (capítulo VII) el Consejo de Seguridad no necesita la autorización o consentimiento del Gobierno o de las partes contendientes; por el contrario, cuando se trata de OMP's la práctica del Consejo ha sido tener el consentimiento del gobierno y de las partes afectadas, incluso de otros Estados interesados, para proceder a las limitadas misiones de observación y vigilancia.

La acción de la ONU en Somalia, autorizando el despliegue de contingentes nacionales y el uso de la fuerza, tiene más semejanza (aunque los objetivos concretos no sean los mismos) con las acciones llevada a cabo en Kuwait (si bien, era un conflicto internacional) y en el Kurdistan iraquí. Precisamente estas tres acciones no fueron OMP's.

## REFLEXIONES FINALES

El fundamento jurídico-político último de estas acciones de la ONU interviniendo en asuntos internos de los Estados reside en el denominado **deber de injerencia**. En efecto, el Consejo de Seguridad está demostrando en los últimos años que está dispuesto a utilizar sus poderes coercitivos adoptando resoluciones obligatorias, "en relación con asuntos que siendo, en principio, de la jurisdicción interna de los Estados, ponen en peligro la paz y seguridad internacionales por constituir violaciones graves de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario" (J. GONZALEZ CAMPOS, L. I. SANCHEZ Y M.P. ANDRES). Ahora bien, como señalan estos autores, el titular de ese deber de injerencia no son los Estados, no es un derecho individual de los Estados a intervenir militarmente por razones humanitarias. Semejante actitud generaría un riesgo gravísimo para la paz y la seguridad internacionales y una violación de la Carta. El titular de ese deber de injerencia es el Consejo de Seguridad, pues a este órgano la Comunidad internacional ha confiado la responsabilidad del mantenimiento de la paz y le ha dotado de los poderes de carácter obligatorios necesarios, incluido el uso de la fuerza.

El deber de injerencia responde a una nueva doctrina filosófica, política y jurídica que pone en cuestión una concepción sacralizada de la soberanía nacional. Desde hace ya bastantes décadas, a lo largo de este siglo XX, se viene consumando un proceso de erosión de la soberanía. Frente a la interdependencia política, militar, económica, social y cultural a la que este siglo, y muy especialmente desde 1945, nos ha habituado, principios como el de no intervención en los asuntos internos o no injerencia resultan meros conceptos apriorísticos alejados de una realidad solidaria y cooperativa.

Ya nadie sostiene que la soberanía es un valor absoluto al que deba sacrificarse la dignidad y la vida humana y pueda paralizar el juicio y la acción internacional. La soberanía es un valor relativo, que se justifica y merece respeto cuando sirve a valores superiores a la soberanía misma: el respeto y la protección de la vida y la dignidad humanas. La soberanía, la integridad territorial y la independencia de los Estados son principios que decaen cuando los poderes públicos en ese Estado son incapaces de impedir las violaciones masivas los derechos humanos o son los mismos poderes públicos los que llevan a cabo esas transgresiones llegando a situaciones intolerables.

Es asimismo extraordinariamente relevante que un denominador común de todas las acciones llevadas a cabo por NU, ya sea en el Congo, en Chipre, en Nicaragua, en El Salvador, en Camboya, en Iraq, en Angola, en Bosnia o en Somalia, haya sido hacer respetar los derechos humanos, el derecho a la vida misma como condición previa a la pacificación de sociedades enfrentadas sangrientamente. El respeto a la vida y a la dignidad humanas son el caldo de cultivo imprescindible en el que germina la paz y la seguridad internacionales.

Naturalmente, no se puede ocultar que el Consejo de Seguridad no ha intervenido con la misma audacia en todas las ocasiones en las que se han producido transgresiones masivas al derecho internacional humanitario o de los derechos humanos. Ya señalé cómo desde 1945 la escisión ideológica y su secuela, la política de bloques, impidió la acción eficaz del Consejo de Seguridad, dado que su autoridad y eficacia se asienta en el consenso de las cinco grandes potencias a fin de evitar que la Organización sea utilizada parcialmente. Sólo cuando en el Consejo se obtienen nueve votos favorables (incluidos los de los cinco grandes) del total de quince puede adoptar este tipo de decisiones obligatorias basadas en el capítulo VII de la Carta.

Por otra parte, aun contando con el entendimiento actual de las grandes potencias, sería imposible materialmente que el Consejo interviniese en todos los conflictos armados internos existentes en la actualidad (casi una treintena). El criterio que está guiando su intervención es el de la violencia sobre la población civil.

Posiblemente en otras actuaciones del Consejo relativas a asuntos internacionales se puedan constatar la interferencia de intereses estratégicos de las grandes potencias, de modo que la intervención armada de la Organización tiene lugar cuando los propósitos de las NU coinciden con los intereses de alguna de las grandes potencias. Pero yo creo que en los conflictos armados internos en los que ha intervenido o ha enviado fuerzas su actuación ha estado plenamente justificada. Es más, si acaso se le debe reprochar a la ONU y a los propios Estados miembros la tardanza y el exceso de prudencia para acudir en socorro de la población civil somalí; es verdad que la ONU esperó a que dieran fruto los esfuerzos de otras organizaciones regionales como la OUA, la Liga Árabe o la Conferencia Islámica. Pero además la ONU no dispone, como es bien sabido, de fuerzas propias; la OMP propia de la ONU enviada a Somalia fue insuficiente y se ha demostrado que se



precisaba de un enorme contingente de tropas (como el enviado por Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Italia) para garantizar el respeto a las normas humanitarias habida cuenta la situación de fraccionamiento de las bandas armadas contendientes. Y la ONU depende en último término de sus Estados miembros y de la voluntad de éstos de poner sus Fuerzas Armadas a disposición de los propósitos de la organización: sólo cuando hubo un Estado, EEUU, dispuesto a enviar un gran contingente la Organización pudo actuar.

Finalmente, cabe señalar que la acción de la ONU en los conflictos armados internos que provocan innumerables violaciones de los derechos humanos de la población civil y de las restantes víctimas del conflicto (los propios combatientes cuando son hechos prisioneros, los heridos) es tributaria de una vieja idea que anima al Derecho Humanitario Bélico: los principios de humanidad.

En la sentencia sobre el **Estrecho de Corfú** (1949), controversia que enfrentaba a Albania contra el Reino Unido, el Tribunal Internacional de Justicia recordó que existen "ciertos principios generales y bien reconocidos, tales como las consideraciones elementales de humanidad". Este mismo Tribunal, en 1986, en la sentencia **Nicaragua c. Estados Unidos** ("Actividades militares en Nicaragua y en contra de Nicaragua"), volvió a reiterar la necesidad de respeto

a los principios de Derecho Internacional Humanitario, que son una concreción rigurosa de las "consideraciones elementales de humanidad". Además, el artículo 1, común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, se aplica tanto a conflictos armados internos como internacionales y exige a los Estados respetar y **hacer respetar** dichos convenios en toda circunstancia. Esta segunda obligación de vigilancia y acción sobre la aplicación por otros Estados se viene impulsando a través del CICR y sus llamamientos a los Estados para que se interesen por las transgresiones cometidas en Estados afectados por conflictos armados internos. Esto es así porque las normas humanitarias son obligaciones incondicionales asumidas frente a todos los Estados, frente a la Comunidad internacional en su conjunto. El Estado en el que tiene lugar el conflicto armado interno tiene el deber de aceptar que otros Estados se interesen por la aplicación de las normas humanitarias mínimas (el artículo 3 común a los cuatro convenios).

Precisamente, a las sociedades de bienestar de nuestros días hay que reprocharles no tanto la injerencia en los asuntos internos de los Estados víctimas de una guerra civil cuanto la pasividad con que numerosos Estados y pueblos conviven con las matanzas y actos de salvajismo de numerosos conflictos armados internos. La **indiferencia**, que no la injerencia, parece ser la regla de conducta de los Estados y los pueblos ante los conflictos armados internos. ■

## EL ROMPECABEZAS DE LA SEGURIDAD EUROPEA

### PEDRO PITARCH BARTOLOME

Teniente Coronel de Infantería DEM  
Vocal Asesor del Gabinete de la Presidencia del Gobierno  
Master en Relaciones Internacionales

**S**i hacemos caso a las experiencias del siglo, habrá que concluir que la paz no es la condición natural del continente europeo; ¿por qué entonces habría de serlo ahora? Desde una perspectiva eurocéntrica esa pregunta tiene una difícil respuesta. Si bien al comienzo de la presente década y con la guerra fría dando sus últimas boqueadas, en grandes sectores de las sociedades de Europa occidental se acarició la idea de un futuro y prolongado período de paz y estabilidad en el continente, tres años después de la caída del Muro de Berlín aquella percepción y aquel deseo se han visto defraudados por los hechos: la conciencia de seguridad no es ahora mayor que entonces.

### PASADO: EL ORDEN PREDECIBLE

En Yalta, en 1945, las grandes potencias del momento diseñaron e impusieron un orden que desde esa fecha y hasta finales de los 80 ha regido el mundo de las relaciones internacionales. Dicho orden —seguramente injusto, pero indudablemente estable— respondía en su orgánica a lo que Kaplan en la teoría de los sistemas denomina "sistema bipolar flexible". Régimen que, como modelo analítico, se caracteriza por la existencia de dos bloques, encabezado cada uno de ellos por un actor nacional, así como por la de actores nacionales no integrados en los bloques, y la de un actor universal que trata de jugar un papel atenuador. En el orden de Yalta esos actores estaban